

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (menntun lögreglu).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ragnhildi Helgadóttur, Margréti Kristínu Pálsdóttur og Þórunni J. Hafstein frá innanríkisráðuneyti, Unu Strand Viðarsdóttur og Helga Frey Kristinsson frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Snorra Magnússon og Frimann Birgi Baldursson frá Landssambandi lögreglumanna, Ólaf Örn Bragason og Pál Heiðar Halldórsson frá ríkislögreglustjóra, Sigríði Björk Guðjónsdóttur frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Ólaf Þór Hauksson frá embætti héraðssaksóknara, Karl Gauta Hjaltason og Árna Sigmundsson frá Lögregluskóla ríkisins, Vilhjálmi Egilsson og Þorbjörgu Sigríði Gunnlaugsdóttur frá Háskólanum á Bifröst, Halldóri Jónsson og Eyvind G. Gunnarsson frá Háskóla Íslands, Sigurð Tómas Magnússon frá Háskólanum í Reykjavík og Sigrúnu Stefánsdóttur, Júlí Ósk Antonsdóttur og Ársæl Má Arnarsson frá Háskólanum á Akureyri. Þá hefur nefndin haldið símafundi með Höllu Bergþóru Björnsdóttur frá Lögreglustjórafélagi Íslands og Óskari Bjartmarz frá Félagi yfirlögregluþjóna. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Lögreglustjórafélagi Íslands, Landssambandi lögreglumanna, Háskólanum á Bifröst, Háskólanum á Akureyri, Háskóla Íslands, Félagi yfirlögregluþjóna og Félagi íslenskra rannsóknarlögreglumanna.

Markmið og aðdragandi frumvarpsins.

Ætlunin með frumvarpinu er að gera breytingar á fyrirkomulagi lögreglumenntunar á Íslandi þannig að grunnnám í lögreglufræðum, sem hingað til hefur farið fram í Lögregluskóla ríkisins, færist upp á háskólastig. Með frumvarpinu verður sú breyting gerð á 28. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, að auk þeirra sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins megi skipa þá til löggæslustarfa sem lokið hafa „diplómaprófi í lögreglufræðum sem jafngildir a.m.k. 120 stöðluðum námseiningum, þar með talið starfsnám á vegum lögreglunnar“. Frumvarpið gerir ráð fyrir að við breytinguna hætti Lögregluskóli ríkisins störfum en innan embættis ríkislögreglustjóra taki til starfa svokallað mennta- og starfsþróunarsetur sem m.a. gegni því hlutverki að annast starfsnám nemenda í lögreglufræðum, hafa umsjón með símenntun lögreglumanna og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um menntun lögreglumanna. Er því reiknað með að mennta- og starfsþróunarsetrið taki við hluta þeirra verka sem nú eru á hendi Lögregluskóla ríkisins auk þess að sinna fleiri verkefnum.

Málið á sér alllangan aðdraganda en undanfarinn áratug eða svo hefur umræða um að þörf sé breytinga á skipan lögreglumenntunar á Íslandi farið vaxandi. Við síðustu endurskoðun lögreglulaga lagði allsherjar- og menntamálanefnd til bráðabirgðaákvæði sem fól ráðherra að skipa starfshóp sem gera skyldi tillögur að breyttu fyrirkomulagi lögreglumenntunar á Íslandi. Starfshópur um framtíðarskipan lögreglumenntunar skilaði skýrslu í september 2014

og í kjölfarið var skipaður starfshópur um innihald lögreglunáms, sem skilaði skýrslu í júní 2015. Byggist frumvarp það sem hér er til umfjöllunar að miklu leyti á þeirri skýrslu.

Frumvarp þetta setur ramma utan um fyrirkomulag lögreglumenntunar á Íslandi en ákveður ekki nákvæma útfærslu þess. Gert er ráð fyrir að námið fari að hluta fram á vegum háskóla sem ráðherra semur við, sbr. 1. efnismgr. d-liðar 5. gr. frumvarpsins, og að hluta á vegum fyrrnefnds mennta- og starfsþróunarseturs. Þá er umfang námsins skilgreint svo að það jafngildi að lágmarki 120 stöðluðum námseiningum. Með því að kveða ekki nánar á um útfærslu námsins í lögnum heldur eftirláta nánari útfærslu þeim háskóla eða háskólum sem samið verður við, mennta- og starfsþróunarsetrinu svo og ráðherra með reglugerðarheimild er fjölbreyttum möguleikum til útfærslu haldið opnum. Á fundum nefndarinnar sem og í umsögnum sem borist hafa um málið hefur til að mynda verið rökstutt að mikilvægt sé að boðið verði upp á að lögreglunám verði stundað í fjarnámi að einhverju leyti. Þá hafa háskólarinnir viðrað mismunandi hugmyndir um tilhögun verklega hluta lögreglunámsins, sem frumvarpið býður upp á að verði nánar útfærðar í samráði við mennta- og starfsþróunarsetur og eftir atvikum fleiri aðila.

Starfsmenn Lögregluskóla ríkisins.

Eins og áður segir verður Lögregluskóli ríkisins lagður niður verði frumvarpið að lögum. Á fundum nefndarinnar sem og í fram komnum umsögnum um málið hefur verið gagnrýnt að í frumvarpinu sé ekki að finna ákvæði sem tryggji þeim mannskap sem sinnir þeim störfum og embættum, sem þá leggjast af, áframhaldandi starf, t.d. með forgangi í þau störf sem skapast við tilfærsluna. Fram kom hjá fulltrúum innanríkisráðuneytisins á nefndarfundum að þar sem um gerbreytingu á lögreglunámi á Íslandi væri að ræða teldi ráðuneytið æskilegt að binda ekki hendur þeirra sem tækju við í nýrri skipan. Venjulega þegar bráðabirgðaááæði fjölluðu um að tryggja skyldi ákveðnum aðilum störf væri aðeins um að ræða tilfærslu verkfna milli stofnana eða því um líkt, en slíkt væri ekki raunin nú.

Þar sem verkefni þau sem nú eru á sviði Lögregluskóla ríkisins færast að stórum hluta til háskóla, verði frumvarp þetta að lögum, þykir jafnframt ekki rétt að kveða sérstaklega á um að ráða beri tiltekna einstaklinga í þau störf sem þar myndast, enda njóta háskólar sjálfstæðis skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 63/2006. Hins vegar telur nefndin afar mikilvægt að sú mikla þekking og reynsla sem starfsmenn Lögregluskóla ríkisins búa yfir fari ekki forgörðum heldur nýtist áfram til hagsbóta fyrir lögreglumenntun og gæði löggæslu í landinu. Nefndin hefur rætt þetta atriði á gestafundum um málið og hafa þeir aðilar sem hún ræddi við lýst yfir einróma vilja til hins sama, þar á meðal fulltrúar ráðuneytisins sem tiltóku að vinna væri þegar hafin við að tryggja starfsmönnum Lögregluskóla ríkisins önnur störf. Þykir nefndinni einsýnt að starfsmenn Lögregluskóla ríkisins verði eftirsóttir til þeirra starfa sem skapast við þær breytingar sem frumvarp þetta mælir fyrir um og að þeim bjóðist störf við hæfi innan þess eða þeirra háskóla sem ráðherra semur við, mennta- og starfsþróunarseturs eða lögregluembættanna. Nefndin áréttar þá afstöðu sína að mikilvægt sé að tryggt verði að þekking og reynsla starfsmanna Lögregluskóla ríkisins glatist ekki.

Undirmönnun í lögreglunni og fjármögnun.

Á það hefur verið bent að sú breyting sem í frumvarpinu felst, að grunnlögreglunám nái yfir tvo vetur en ekki einn eins og verið hefur, valdi því að fyrsta árið eftir að frumvarpið fær lagagildi útskrifist engir nýir lögreglumenn á Íslandi. Þetta auki enn á undirmönnun í lögreglunni sem nú þegar sé alvarlegt vandamál. Eins og fyrirkomulag náms og útskrifta hjá Lögregluskóla ríkisins er nú hefja nemendur nám að hausti og útskrifast að hausti ári síðar. Eftir

breytinguna hefja nemendur nám að hausti og útskrifast að vori einu og hálfri ári síðar. Sú frestun á útskrift lögreglumanna sem í frumvarpinu felst er því um átta mánuðir.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að allt að 40 nemendur hefji lögreglunám á komandi hausti en til samanburðar útskrifast 16 nemendur frá Lögregluskóla ríkisins í ár. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að ríkislögreglustjóri geri ár hvert greiningu á æskilegum fjölda nemenda. Með þessu móti er frumvarpinu ætlað að bregðast við þeim mönnunarvanda sem til staðar er hjá lögreglunni.

Í athugasemdum með frumvarpinu er að finna kostnaðaráætlun þar sem gert er ráð fyrir auknum kostnaði við að koma náminu á háskólastig. Að stærstum hluta er um að ræða aukinn kostnað vegna kennslu. Gert er ráð fyrir að kostnaður við að koma náminu á háskólastig verði 28 millj. kr. árið 2016, 96 millj. kr. árið 2017 og að árlegur kostnaður eftir það verði 134 millj. kr. þegar kennt verður á fyrsta og öðru ári námsins. Komið hafa fram skiptar skoðanir um hvort þessi kostnaðaráætlun gangi upp, jafnt á fundum nefndarinnar sem og í innsendum umsögnum. Þannig er varað við hugsanlegri vanáætlun kostnaðar við frumvarpið í umsögn frá Háskóla Íslands en fulltrúar annarra skóla lýstu því almennt yfir á fundi með nefndinni að þeir teldu kostnaðaráætlunina raunhæfa. Nefndin telur mikilvægt að því verki efni sem frumvarpið mælir fyrir um verði sinnt af kostgæfni og að nægilegt fjármagn verði tryggt.

Vísun til laga um háskóla, nr. 63/2006.

Í umsögn Háskóla Íslands er lagt til að vísað verði til laga um háskóla, nr. 63/2006, þar sem það á við. Nefndin tekur undir þessa tillögu og telur hana til þess fallna að marka betur hlutverk þess eða þeirra háskóla sem við verður samið um framkvæmd grunnnáms í lögreglufræðum. Með því að vísa til laga um háskóla verði skýrt hvar mörk ábyrgðar háskólanna í tengslum við námið liggja, svo og mörk ábyrgðar annarra aðila, svo sem mennta- og starfsþróunarsetursins. Þannig verði tekin af öll tvímæli um að viðkomandi háskóli eða háskólar beri fulla ábyrgð á grunnnáminu og framkvæmd þess án þess að girt sé fyrir að háskólar leiti samstarfs og samráðs við aðrar stofnanir á borð við lögregluembætti, fangelsi eða aðra fagaðila. Á sama hátt sé ljóst að mennta- og starfsþróunarsetrið beri ábyrgð á símenntun lögreglu, þjálfun starfsmanna lögreglu og öðrum verkum sem henni eru sérstaklega falin, en setrið geti óhindrað leitað samráðs og samstarfs við aðra aðila, t.d. við þann eða þá háskóla sem sinna grunnnáminu. Samráð muni fara fram milli háskóla og mennta- og starfsþróunarseturs um heildarútfærslu námsins.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Á eftir orðinu „námseiningum“ í c-lið 4. gr. komi: sbr. ákvæði laga um háskóla, nr. 63/2006.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir skrifar undir álitid með fyrirvara um fjármögnun og kostnaðaráætlun ráðuneytisins.

Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir og Jóhanna María Sigmundsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 24. maí 2016.

Unnur Brá Konráðsdóttir,
form., frsm.

Vilhjálmur Árnason.

Guðmundur Steingrímsson.

Líneik Anna Sævarsdóttir. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
með fyrirvara.

Haraldur Einarsson.

Helgi Hrafn Gunnarsson.